

На правах рукописи



Чунихина Татьяна Николаевна

**ЭТНИЧЕСКИЙ ФАКТОР РЕФОРМ ФЕДЕРАЛИЗМА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
(ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

**Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Краснодар 2006

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления
ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Куценко Игорь Яковлевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Вартумян Арушан Арушанович

кандидат политических наук, доцент
Воробьев Сергей Михайлович

Ведущая организация: Адыгейский государственный
университет (г. Майкоп)

Защита состоится « 6 » июля 2006 года в 12 часов на заседании
диссертационного совета Д. 212.101.11 по политическим наукам при Кубан-
ском государственном университете по адресу: 350040, г. Краснодар, ул. Став-
ропольская, 149, ауд. 231

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кубанско-
го государственного университета.

Автореферат диссертации разослан « 3 » июня 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор исторических наук, доцент



А.В. Баранов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российская Федерация – одно из постсоциалистических государств, в которых полиэтничность является весомым фактором трансформации политической системы, постоянно воздействующей на курс этнополитики. Этническая сфера российского общества с присущими ей статусной асимметрией и политизированной идентичностью значительно влияет на структуру политических возможностей и ресурсы влияния субъектов федеративных отношений.

Федерализм в России является сравнительно краткосрочным политико-институциональным феноменом. Решив задачи сохранения российской государственности в начале 1990-х гг., постсоветская модель федерализма имеет переходный характер. В условиях глобализации на первый план выходят такие качества российского федерализма, как «территориальное выражение демократии» (по Д. Элазару), соблюдение неотъемлемых прав и свобод человека, эффективность государственного управления, своевременное предупреждение и регулирование политических конфликтов. Вместе с тем глобализация создает серьезные риски фрагментации государств и ограничения их суверенитета. Реформы федерализма в России, начатые осенью 1999 г., ставят цель консолидации российского государства, что требует преодолеть противоречия первоначальной институциональной модели, созданной в 1990-х гг. Но реформы далеки от завершения, они нуждаются в концептуальном осмыслении и определении новых задач. Поэтому тема исследования обладает и теоретической, и политико-прикладной актуальностью.

Степень научной изученности темы. Сложившийся комплекс исследований целесообразно классифицировать по социальным наукам и научным направлениям, а также по времени создания. Отчетливо выделяются направления работ в рамках сравнительной политологии, этнополоитологии, сравнительного государственоведения, политической регионалистики.

Следует учесть, что политическая наука в России легально развивается не более 16 лет, то есть значительно меньше, чем правоведение, история, этнология. Это обстоятельство сказывается на понятийном аппарате, стиле научного мышления российских политологов. Но, с другой стороны, такая обстановка облегчает обмен научными выводами и методиками между профессиональными сообществами, стимулирует синтез ряда дисциплин: сравнительной политологии, государствоведения, этнополитологии, политической регионалистики. Их предметные поля пересекаются в анализе этнического фактора федерализма.

Сравнительная политология исследует федерализм в аспекте политических институтов и процессов. Теоретические основы компаративного анализа федерализма в политической науке создали Д. Элазар, П. Кинг, И. Дучачек, Р. Уоттс, Д. Кинкейд и другие исследователи. Принципиальное значение для политической науки имеет трактовка федерализма как проявления территориального разнообразия социума («федеративного общества» по У. Ливингстону). То есть, федерализм не сводится к конституционно-правовым нормам и форме государственного устройства, а включает в себя также систему политических отношений и практик взаимодействия между субъектами политики, тип политической культуры общества. Школа сравнительного федерализма, основанная Д. Элазаром, разработала категорию «федеральные политические системы», предложила их типологию.

Сравнительная политология в России на теоретическом уровне разрабатывается в работах М.В. Ильина, Л.В. Сморгунова, Г.В. Голосова. Эти исследователи рассматривают федерализм в контексте демократии и процессов глобализации. Прикладной анализ российского федерализма как проявления постсоветской политической системы проводят А.А. Захаров, А.С. Макарычев, И.М. Бусыгина, П.А. Федосов, А.А. Галкин, Н.В. Петров, М.Г. Миронюк, И.Б. Гоптарева, В.Я. Гельман. За постсоветский период достигнут плюрализм методик анализа и идеологических ориентаций исследователей федерализма. Общей чертой поли-

тологического подхода к федерализму по сравнению с подходом государственно-правовым является акцент на практиках взаимодействия субъектов политики. Раскрывается роль гражданского общества, его институтов в развитии федерализма.

Сравнительное государственное ведение – иная отрасль научных знаний. Первоначально государственное ведение сложилось в рамках конституционного права. Однако в современной мировой науке сравнительное государственное ведение развивается на стыке политической науки и юриспруденции, как подтверждают работы Г. Дрюри и Б. Ротстайна. Федерализм трактуется в этой научной традиции как проявление прав и свобод человека, выражение принципов субсидиарности и демократической интеграции общества (по М. Бёрджессу и Ф. Грэссу). В российском государственном ведении системный анализ федерализма проводят В.Е. Чиркин, А.Н. Медушевский, М.Х. Фарухшин, М.В. Столяров, Д. Тэпс.

Федерализм в постсоветской России достаточно глубоко и разносторонне изучен в работах правоведов С.А. Авакьяна, А.Н. Аринина, М.В. Золотаревой, Н.М. Добрынина, И.А. Коноховой, Л.М. Карапетяна, А.В. Зиновьева. Они выделяют в итоге анализа нормативно-правовых актов этапы развития постсоветского федерализма: становление (1991 – 1993 гг.), оформление децентрализованной конституционно-договорной модели (декабрь 1993 – лето 1999 гг.), реформирование в духе конституционной и децентрализованной, симметричной федерации (с осени 1999 г. по настоящее время).

В российском правовом ведении, как и в политической науке, существует многообразие концепций и оценок федерализма. Ряд аналитиков (Л.Ф. Болтенкова, М.В. Столяров, Р.С. Хакимов, С.М. Шахрай) поддерживает договорную модель федерации. Но преобладает точка зрения сторонников конституционной федерации (И.А. Умнова-Конохова, А.В. Зиновьев, Н.М. Добрынин). Второй аспект дискуссий – о роли этнического фактора в институциональном строе Российской Федерации. Многие исследователи (Р.Г. Абдулатипов, Л.М. Карапетян, Э.В. Тадевосян и дру-

гие) считают Россию, прежде всего, «федерацией народов», многонациональным государством, в котором республики и автономные образования являются формой самоопределения народов. Но в российской науке набирает силу иная концепция. Она состоит в том, что суверенитет на всей территории Российской Федерации принадлежит только российскому многонациональному народу. Из этого следует невозможность этнорегионального суверенитета. Обосновывается модель симметричной федерации в которой регионы имеют равный статус независимо от этничности (В.Р. Филиппов, Н.М. Добрынин, С.С. Митрохин).

Следующая из отраслей научного знания по теме диссертации – этнополитология. В ее аспекте федерализм обычно рассматривается как один из методов урегулирования этнических конфликтов, как способ согласования этнических интересов и технология «нациестроительства» (nation-building). В этнополитологии создано несколько методологий анализа, сторонники которых коренным образом различаются в оценке роли этнического фактора в политических институтах и государственной политике.

Примордиалисты (Э. Смит, П. ван ден Берге) полагают, что этнические различия – объективная реальность, закреплённая в исторических традициях общества. Поэтому роль этносов должна быть закреплена в правовых актах и распределении политической власти. Инструменталисты (Н. Глейзер, П. Брасс, К. Янг) считают, что этническая принадлежность целенаправленно создается средствами культуры и используется для достижения политических целей группы. Федерализм понимается в этой связи как ресурс повышения группового статуса, как «пространство» конкуренции рациональных требований. Конструктивисты (Б. Андерсон, Р. Брубейкер, Дж. Ротшильд) оценивают этничность как форму организации культурных различий в обществе. Следовательно, этнический фактор должен быть деполитизирован, выведен за рамки институционального строительства государства в область культурной политики.

На материалах постсоветской России примордиалистские версии этнополитики выдвигали В.И. Козлов, С.А. Арутюнов, М.Н. Губогло, Р.Г. Абдулатипов. Конструктивизм ярко проявился в работах В.А. Тишкова, С.В. Соколовского, В.С. Малахова. Многие этнополитологи, особенно работавшие в органах государственной власти (В.Ю. Зорин, В.А. Михайлов) предпочитают компромисс между методологиями анализа этничности.

В контексте нашей темы этнополитика может рассматриваться в широком и узком смысле. В широком – это вся совокупность целей, принципов и видов взаимодействий участников. В узком смысле этнополитика – целенаправленная деятельность государства и его отдельных органов по управлению этносферой общества. С нашей точки зрения, этнополитика является одним из функциональных и процессуальных проявлений федерализма наряду с бюджетным федерализмом, региональной политикой и др. Этнополитический аспект федерализма и государственного строительства изучен в работах Э. Геллнера, Э. Хобсбаума, Дж. Ротшильда, Э. Яна и других зарубежных специалистов.

Российская научная традиция этнополитологии всегда уделяла серьезное внимание институциональным аспектам роли этнических групп в федеративных отношениях. По теоретической оснащенности и перспективности выводов можно выделить публикации В.Ю. Зорина, Э.А. Паина, Л.М. Дробижевой, В.А. Авксентьева, А.А. Прусаускаса. Работы этих авторов посвящены анализу федерализма как основы этнополитики во всероссийских масштабах. Среди специализированных исследований федерализма в России по теме упомянем прежде всего работы по законодательному регулированию этнополитики (Л.В. Андриченко, В.О. Елеонский, Т.Я. Хабриева), а также анализ регионального уровня этнополитики (В.И. Мукомель, М.И. Цапко).

Политическая регионалистика как исследование внутригосударственных территориальных факторов политики стремится синтезировать вышеназванные научные направления. Теоретический анализ этнического фактора федерализма предпринят в работах Р.Ф. Туровского, Н.П. Медведева, Н.В. Петрова, А.П.

Овчинникова, Д.В. Доленко, Г.С. Денисовой, А.В. Баранова и других исследователей. В рамках политической регионалистики развиваются также специализированные направления анализа. Таковы исследования органов власти регионального уровня этнических элит, идеологии и практики этнократии, государственной этнополитики в отношении субъектов федерации.

В Южном федеральном округе России анализ этнического аспекта федерализма особенно актуален. Сложились научные школы, в рамках которых исследуются проблемы: этнических статусов и стратификации (М.В. Савва, Г.С. Денисова, В.П. Уланов), политизации этнической идентичности (М.В. Савва, Е.В. Савва), этнических диаспор (М.А. Аствацатурова). Актуальные вопросы этнополитического процесса проанализированы усилиями А.Н. Смирнова, С.М. Воробьева, А.А. Вартумяна, Р.Г. Хаджибиекова, З.А. Жаде. Государственная этнополитика на Юге России как фактор реформ федерализма изучена Н.Ф. Бугаев и А.М. Гоновым, Л.Л. Хоперской, А.В. Барановым. Школы этнополитической конфликтологии сложились в Ставрополе (В.А. Авксентьев), Ростове-на-Дону (Ю.Г. Запрудский) и Краснодаре (В.М. Юрченко). Геополитические аспекты реформ российского федерализма в Южном федеральном округе проанализированы в работах И.П. Добаева, В.В. Черноуса, И.О. Бабкина. Роль этнических элит в федеративных отношениях исследована в работах А.В. Понеделкова, А.М. Старостина, Р.Р. Галлямова, М.Х. Фарушкина, А.К. Магомедова и других аналитиков.

Исследуются также модели административно-территориального деления федерации. Предложения реформ состава субъектов Российской Федерации сделаны в работах В.А. Колосова, Р.Ф. Туровского, В.А. Кочева, М.В. Глигич-Золотаревой.

Воздействие этнического фактора на российский федерализм стало предметом острой дискуссии. Хотя публикации по проблеме исчисляются сотнями, остаются невыясненными и даже отдаляются от решения вопросы учета этничности в институциональном строе Российской Федерации, в системе админист-

ративно-территориального деления Российской Федерации, в принципах и практиках государственной политики. Одни исследователи (С.И. Каспэ, Н.М. Добрынин) категорически отвергают пользу смешанной федерации в России и предлагают отказаться от национально-территориального принципа. В крайних формах эта точка зрения (А.Б. Зубов) ведет к унитаризму. Напротив, другие авторы (Л.М. Карапетян, Р.Г. Абдулатипов) идеализируют этнотерриториальный принцип, что в реальных условиях России может вести к центробежным тенденциям.

По преобладающим принципам анализа федерализма можно выделить такие последовательные этапы развития научных исследований, как:

1. этап концептуальной неопределенности и влияния «советского наследия федерализма» (1992 – 1993 гг.);
2. этап преобладания децентрализаторских, «национально-суверенных» трактовок российского федерализма (1994 – 1998 гг.);
3. этап распространения административно-территориальных, интегративных объяснений федерализма (с 1999 г. по настоящее время).

Конечно, на каждом из предложенных этапов появлялся плюрализм методологий.

Анализ степени изученности темы показывает, что российский федерализм анализируется в сравнительной политологии, государствоведении, этнополитологии и политической регионалистике подчас изолированно от других дисциплин. Остаются дискуссионными и редко анализируются проблемы политических реформ федерализма, методов согласования этнических интересов при изменении состава субъектов Российской Федерации. Мало изученной остается роль федеральных округов в политико-территориальном устройстве.

Объект исследования – федерализм в современной России в единстве его институциональных, процессуальных и нормативных качеств.

Предмет исследования – этнический фактор реформирования федерализма в России на протяжении 1992 – 2006 гг. Предмет диссертации включает в себя анализ принципов, институтов и политических отношений федерализма в их системной взаимосвязи.

Хронологические рамки работы включают постсоветский период (1992 – 2006 гг.), когда происходит становление и реформирование российского федерализма.

Цель исследования – определить роль и институциональные формы выражения этнического фактора в преобразованиях российского федерализма (1992 – 2006 гг.).

Реализация поставленной цели требует решить ряд взаимных задач:

- интерпретировать на основе методов политической науки сущность, принципы и основные признаки федерализма;
- раскрыть содержание постсоветской модели федерализма в качестве институциональной основы этнополитики;
- определить цели и приоритетные задачи реформ федерализма в России (1999 – 2006 гг.) в этнополитическом аспекте;
- исследовать сущность, основные направления и принципы реформ государственной этнополитики в РФ;
- выявить роль этнических элит регионов России в преобразованиях российского федерализма;
- определить влияние этнического фактора на реформы состава субъектов Российской Федерации.

Теоретико-методологическая основа диссертации включает в себя общенаучные принципы, методологические подходы и специально-научные методы.

Применены общенаучные принципы системности, диалектики, объективности, историзма. Их использование позволило проанализировать этнический фактор реформ российского федерализма как закономерное проявление трансформации политической системы.

Из числа методологических подходов наиболее продуктивными в исследовании темы являются институционализм и

теории политического процесса. Их синтез проведен в рамках неoinституционального подхода. Неoinституционалисты (Д. Норт, Дж. Марч, Й. Ольсен) рассматривают политические институты как «правила игры» в обществе, то есть общепринятые формы взаимодействий, которые упорядочивают отношения между политическими акторами и задают структуру мотивов повседневного поведения. Дж. Марч и Й. Ольсен подчеркивают роль норм и ценностей в способах функционирования политических систем. Данный подход позволяет восполнить ограниченность правовых трактовок федерализма.

На уровне специально-научных методов применен сравнительный политический анализ (Д. Аптер, Л. Уайтхед, А. Лейпхарт). Наибольшее внимание уделено сравнению современной модели российского федерализма с другими синхронными моделями (парное сравнение). Проведено также кросс-темпоральное (ретроспективное) сравнение современного федерализма с предшествующими этапами его развития. Работа выполнена в русле школы сравнительного федерализма (Д. Элазар, В.Е. Чиркин, А.А. Захаров), а также современных исследований этнополитики (В.А. Тишков, В.Ю. Зорин).

Применены также количественные методы в ходе интерпретации итогов Всероссийской переписи населения 2002 г.

Реформы российского федерализма как тип политических изменений проанализированы на основе теории модернизации (Ш. Эйзенштадт, С. Хантингтон). Модернизация трактуется как долгосрочный переходный процесс от традиционного к индустриальному и постиндустриальному обществу, состоящий в системных прогрессивных изменениях во всех сферах жизни. В политическом аспекте модернизация предполагает: формирование демократической политической системы с высокой социализацией ролей и институтов; упрочение правового государства; массовое политическое участие граждан в законных формах; преобразование традиционных элит в современные; закрепление независимых от государства каналов и форм массовой коммуникации. Современные исследователи (М.В. Ильин, В.А. Красиль-

щиков, Е.Ю. Мелешкина) считают российскую модель модернизации смешанной. Она сочетает вынужденный и запоздалый «импорт институтов» с внутренними импульсами реформ. Современные концепции модернизации позволяют сочетать анализ глобальных тенденций политики и российского политического процесса в его историко-культурной обусловленности.

Эмпирическая основа диссертационного исследования включает в себя следующие виды источников:

1) законодательные акты Российской Федерации (Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Концепции государственной национальной политики Российской Федерации);

2) постановления Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам государственной этнополитики;

3) указы Президента Российской Федерации;

4) нормативно-правовые акты органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов;

5) статистические данные Всероссийской переписи населения и текущего статистического учета;

6) выступления политических деятелей;

7) материалы периодической печати (газет, журналов, Интернет-ресурсов).

Системный анализ данных источников информации позволил обеспечить репрезентативность и аргументированность выводов.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- дана авторская трактовка сущности, принципов и признаков современного федерализма в его политическом аспекте;

- выявлена специфика постсоветской модели федерализма в России как институциональной основы этнополитики;

- даны рекомендации по изменению задач и приоритетов реформ федерализма в РФ;

- определена модель государственной этнополитики в РФ в контексте реформ федерализма;

- выявлена роль региональных этнических элит в реформах российского федерализма;

- установлена противоречивость влияния этнического фактора на реформы состава субъектов РФ.

Научно-теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что ее материалы и выводы вносят вклад в развитие сравнительной политологии и этнополитологии, уточняя понятийный аппарат и методики анализа российского федерализма. Результаты диссертационного исследования могут быть применены органами государственной власти, политическими партиями, национально-культурными объединениями, средствами массовой информации в целях реформирования федерализма и этнополитики. Материалы работы также могут быть полезны для преподавания в вузах учебных дисциплин «Сравнительная политология», «Этнополитология», «Конституционное право Российской Федерации», «Политические отношения и политический процесс в современной России».

Положения, выносимые на защиту:

1. Федерализм является типом политико-территориальной организации общества, включает в себя множество форм политических систем. Федерализм обеспечивает демократическую саморегуляцию общества путем конституционно закрепленного распределения публичной власти. Современный федерализм – это не только институциональная структура государства, но и тип политических отношений сотрудничества между всеми субъектами политического процесса, а также политическая культура согласования интересов.

Атрибутивными признаками современного федерализма в политическом аспекте следует считать: двухуровневую территориальную структуру государственной власти, конституционное разграничение полномочий и предметов ведения «центра» и субъектов федерации при обеспечении государственного единства; верховенство федеральной конституции; автономию федерального и регионального уровней государственной власти в пределах их конституционной компетенции.

2. Постсоветская модель федерализма в России 1992 – 2006 гг. имеет устойчивую специфику, вызванную сочетанием долгосрочных и краткосрочных факторов. Эту систему можно считать институциональным гибридом. Формальные демократические институты, «импортированные» из стран Запада и неформальные авторитарные институты интегрировались в достаточно прочную систему. Под влиянием российской политической культуры и неформальных практик приоритетными стали задачи поддержания эффективного территориального управления, согласования этнополитических интересов между центром и регионами.

Постсоветская модель федерализма, сложившаяся в 1992 – 1998 гг., противоречива. Следует отметить ключевые противоречия: между конституционным и договорным типом формирования государства, между симметрией и асимметрией статусов субъектов федерации, между административными и этнонациональными принципом субъектного состава, между предметами федерации и полномочиями уровней власти в Российской Федерации. Эти противоречия при слабости гражданского общества и ценностей демократии привели к закреплению региональных этнократических режимов в ряде республик и автономий, к опасной дезинтеграции государства.

3. Реформы федерализма в 1999 – 2006 гг. имеют цели: восстановить единую систему государственной власти и сформировать симметричную конституционную федерацию. Эти цели потребовали создать формы федерального контроля, реализовать механизмы федерального вмешательства, сформировать новый состав субъектов федерации и территориальных органов исполнительной власти. Вместе с тем, тактика компромиссов между федеральной и региональной элитами имеет пределы своей эффективности.

4. Модель государственной этнополитики в России формировалась в период становления постсоветского общества, острых этнотерриториальных конфликтов. Она методологически и идейно противоречива, т.к. отражает взаимоисключающие кон-

цепции многонационального государства и «нации-согражданства». Действующая Концепция государственной национальной политики РФ (1996 г.) определяет научно обоснованные принципы и цели, но декларативна в обосновании форм и методов этнополитики. Реформирование этнополитики, на наш взгляд, должно идти на основе концепции «нации-согражданства», что требует пересмотра действующей концепции государственной этнополитики.

5. Этнические элиты являются в условиях демократии и федерализма влиятельными участниками политического процесса. Правящие в регионах административно-политические элиты обладают наивысшим статусом и авторитетом из числа таких субъектов; они имеют наибольший объем ресурсов влияния и способны формулировать идеологические программы. В республиках и автономиях Российской Федерации такие элиты часто структурированы по этническому признаку, воспроизводят в своем сознании и активности ценности политизированной этничности. С другой стороны, элиты выступают как посредники и «интерпретаторы» федеральной политики на уровне региона. Без согласованного взаимодействия элит всей страны и регионов невозможно нормальное существование федерации, урегулирование этнополитических конфликтов.

Выявлена зависимость типа элитной структуры от преобладающих типов региональной этнической культуры. В республиках с патриархальной политической культурой источниками структуризации являются родство, землячество, язык, профессиональная принадлежность. Республики с преобладанием русских в населении имеют более модернизированные, конкурентные типы структуры; они менее тяготеют к этнократизму.

Реформы федерализма в России (1999 – 2006 гг.) исправили наиболее грубые и неправовые формы этнократии. Но ради поддержания стабильности центральные органы власти шли на компромиссы с «этническими» регионами. Взаимодействие федеральной власти и региональных элит развивается по модели пакта, т.е. обе стороны сохраняют автономные стратегии и ре-

сурсы влияния, их компромиссы носят тактический характер. Пакт наиболее последовательно проявляется в республиках и автономиях с весомыми политическими ресурсами.

6. Преобразования состава субъектов Российской Федерации является одной из важнейших задач долгосрочных реформ федерализма. Причина тому – чрезмерные диспропорции статусов и ресурсов 88 регионов России. Этнический фактор влияет на данные реформы противоречиво. В период становления Российской Федерации (1991 – 1993 гг.) преобладала децентрализация под лозунгом «территориальной реабилитации» и проведения этнических границ. Варианты децентрализма: ирредентизм (воссоединение регионов по этническому признаку); внутренний сепаратизм (раздел субъектов федерации); повышение статуса субъекта федерации на этнической основе; этнотерриториальные автономии.

В настоящее время этнический фактор проявляется в проектах объединения регионов по национально-культурной близости, а также в сопротивлении интеграции субъектов Российской Федерации, не имеющих такой общности. Концепции территориальных реформ, влияющие на реальную политику, слабо учитывают этнический фактор.

Процесс изменения состава субъектов федерации должен быть демократичным. Автономные округа и область могут получить новые статусы в соответствии с их ресурсным потенциалом. В целом же укрупнение регионов требует разработать и принять Концепцию развития федеративных отношений в РФ с юридической силой федерального конституционного закона.

Сравнение дискуссий по объединению ряда регионов России доказывает, что уровень политической конфликтности зависит от степени политизации этничности, от геополитических условий. Интеграционный процесс целесообразно вести постепенно, с предварительным созданием его экономических и социально-культурных мотиваций. Цели и методы реформ должны обеспечивать равенство прав граждан России, независимо от их социально значимых черт.

Апробация результатов исследования проведена в течение 1999 – 2006 гг. Основные положения и выводы диссертации были изложены автором в 10 научных публикациях общим объемом 3,1 п.л. Они апробированы в выступлениях соискателя на Всероссийских научно-теоретических и научно-практических конференциях: «Теория и практика соблюдения законности в России» (2002 г., г. Краснодар), «Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе» (2002 г., г. Пенза), «Закон и судебная практика» (2000 г., г. Краснодар), «Человек и государство» (2005 г., г. Краснодар), XXIII научной конференции студентов молодых ученых вузов Южного федерального округа (2006 г., г. Краснодар).

Материалы диссертации применены в учебном процессе социально-гуманитарного факультета Кубанского государственного технологического университета в преподавании дисциплин «Политология», «Политические процессы на Северном Кавказе», «Конституционное право Российской Федерации», «Правоведение».

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры политологии и политического управления Кубанского государственного университета.

Структура диссертации соответствует задачам и методологии исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав (в составе 6 параграфов), заключения, библиографического списка и приложения, содержащего таблицы. В основу структуры работы положен проблемно-логический принцип.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, дается характеристика степени разработанности проблемы, определяются объект и предмет, цели и задачи диссертационного исследования, указываются основные положения, выносимые на защиту, дается характеристика теоретико-методологических основ работы, раскрывается новизна исследо-

вания, освещается теоретическая и практическая значимость работы, определяется эмпирическая база исследования, характеризуется апробация результатов работы.

В первой главе «Российский федерализм как объект политологического исследования» определяются ключевые понятия исследования: федерализм, федеральная система, федерация. Выявляются основные черты российской модели федерации, ее институциональное измерение.

В первом параграфе «Теоретико-методологические основы анализа федерализма в политической науке» обосновывается системный подход к определению федерализма. Характеризуются модели федерализма («пирамида», «периферия – центр», «федеральная матрица»). Рассматриваются формы федеральных систем: федерация, конфедерация, федератизм, ассоциированное государство, квазифедеративные формы (уния, лига, кондоминиум, регионализация и др.) Устанавливаются общие принципы и черты федеральных систем.

Определение федерации дано как формы государственного и территориально-политического устройства, при которой несколько государственных или территориальных образований с определенной степенью самостоятельности образуют государство. Выявлены базовые и инструментальные признаки федерации. Обосновывается связь федерации с демократическим политическим режимом, политической культурой страны.

Проведена классификация федераций по способу распределения и реализации властных полномочий; по объему статуса субъектов федерации; по способу создания; по способу взаимоотношений между федерацией и ее субъектами.

Выражена авторская позиция о принципах разграничения полномочий «по вертикали». Раскрываются институциональные формы федеративного устройства. Характеризуются черты «обновленного федерализма» в современном мире.

Во втором параграфе «Федерализм в постсоветской России: сущность, принципы, институциональная модель» характеризуется тип федерализма в России, сложившийся на

стадии конституционной реформы, в аспекте институциональной основы этнополитики. Рассматриваются особенности советской федерации, продолжающие проявляться в современной России. Определяются факторы российской традиции федерализма (естественно-географический, демографический, этнический, социокультурный, геополитический, экономический, политико-ментальный). Исследуются правовые акты субъектов федерации на предмет их соответствия федеральному законодательству.

Рассматриваются политические условия «нациестроительства» в постсоветской России, выявляются стадии конституционного процесса и политические итоги каждой из них. Дана оценка первоначальной институциональной системе федерализма в России 1990-х гг. Проводится сравнение конституционного и уставного законодательства субъектов федерации.

Анализируются политические последствия принятия Федеративного договора 1992 г. как временного и компромиссного акта, замедлившего и смягчившего волну этносепаратизма, но не переломившего общий вектор децентрализации. С подписанием этого акта в России начал набирать силу договорный процесс по распределению полномочий и предметов ведения между федерацией и ее субъектами, выходявший за рамки конституционных установлений.

Характеризуется статус субъекта федерации. Рассматриваются позиции сторонников и противников симметрии статусов субъектов РФ. Отмечается, что неравенство конституционного статуса республик вызывает дезинтеграционные процессы, способствует развитию сепаратизма и росту этнонационализма.

Модель федерализма, сложившаяся в России 1990-х гг., обеспечила тактические задачи выживания государства после распада СССР, но оставалась крайне противоречивой и подверженной влиянию центробежных тенденций.

В третьем параграфе «Реформы постсоветского федерализма в России (1999 – 2006 гг.): задачи, направления, перспективы» анализируются основные аспекты федеративной ре-

формы, ее политического обоснования. Главная цель федеративной реформы – ослабление регионального сепаратизма и централизация политических ресурсов власти в России. Тактика реформ включает в себя: укрупнение единиц административно-территориального деления путем создания 7 федеральных округов, изменение порядка формирования верхней палаты Федерального Собрания, наделение Президента РФ дополнительными полномочиями по отрешению от должности глав регионов и роспуску региональных законодательных органов.

Выделены основные приоритеты реформ: 1) обеспечение прямого действия Конституции РФ на всей территории страны в равной мере; 2) приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным; 3) создание единой «вертикали» исполнительной власти в России; 4) подавление очагов сепаратизма; 5) пересмотр разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и регионами в духе централизации власти.

Нормативным новшеством на первом этапе реформ стали указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. о создании федеральных округов, а также законопроекты от 19 мая 2000 г., принятые впоследствии Федеральным Собранием. Обосновывается роль Конституционного Суда РФ как важнейшего института проведения преобразований федерализма. Его решения по отмене положений конституции отдельных субъектов федерации о республиканском суверенитете, статусе последних как субъектов международного права, верховенстве региональных законов, праве собственности на природные ресурсы стали основой для формирования интегративной федерации в России.

Политический статус полномочных представителей Президента в федеральных округах оценен как противоречивый и несистемный. Федеральные округа имеют политический смысл как новый территориальный уровень власти. В этом случае следует создавать в округах представительные органы (парламентские ассоциации), отраслевые органы исполнительной власти, окружные информационные и судебные, правоохранные

структуры. Полномочия полпредов сформулированы на настоящий момент излишне расплывчато и широко. Границы федеральных округов не соответствуют историко-культурным, экономическим и природным границам. Округа чрезмерно велики по размерам и ресурсам.

Достижения реформ позволяют поддерживать межконфессиональный и межэтнический мир и порядок. Однако, при всех положительных моментах, все же сохраняются основные противоречия федеративных отношений: неравенство статусов субъектов федерации, диспропорции социально-экономического и территориального потенциала регионов, консервация авторитарных режимов в ряде регионов. Проведенные меры устранили самые яркие проявления конфедерализма, но не провели преобразования институциональной системы Российской Федерации.

Реформы федерализма невозможно осуществить быстро, одновременно. Преобразования должны быть поэтапными, опираться на конституционно обоснованную базу. При решении проблем федеративной реформы следует руководствоваться стратегическими, а не тактическими интересами.

Во второй главе «Этнополитика в системе преобразований российского федерализма» определяется направленность и содержание государственной этнополитики Российской Федерации в рамках системы реформ федерализма постсоветского периода. Определен статус этнических групп как субъекта и объекта политики. Выбрана научно корректная и неполитизированная трактовка термина «нация». Установлено разграничение «этнополитики» и «национальной политики» в современной науке. Проанализированы нормативно-правовые акты РФ в сфере этнополитики.

В первом параграфе второй главы «Государственная этнополитика Российской Федерации: цели, принципы, приоритеты реформ» проводится анализ определений этнической группы. Раскрывается подход школ этнологии к терминам «этнос», «этничность», «нация». Примордиализм объясняет этничность как предписанный статус, который существует независимо

от субъективной воли и самосознания. Инструментализм отрицает объективное существование «этноса», обосновывая его как результат рационального конструирования идентичности. Конструктивизм считает, что этничность – достигаемый статус, создаваемый субъектами политики в своих целях. Каждый из подходов имеет свои положительные аспекты. Критерием пригодности теории может быть только практика. На наш взгляд, нельзя отвергать объективность существования этнических групп, особенно в обществах с неустойчивой демократией. Этнические группы – это реальные социальные общности, действующие на основе культурно-языкового единства, исторического самосознания и отличия себя от других групп. Они строятся и поддерживают свое существование благодаря идентичности, что делает важнейшим фактором самосознания группы преемственность этнических традиций.

Для полиэтничной России особенно важно обеспечить национальную консолидацию. В советский период эта задача решалась путем конструирования «советского народа» – надэтнического единства по политическому признаку. В современной России тоже поставлена задача формирования гражданской нации – «россиян», что подтверждается конституционными нормами и решениями Конституционного Суда РФ.

Этнополитика – это целенаправленная система принципов, целей, приоритетов, способов деятельности субъектов политика в сфере управления и обеспечения этнокультурных прав граждан. Она включает в себя не только этнокультурные интересы, но и обеспечение экономического, социально-стратификационного, этнодемографического, миграционного баланса ресурсов этнических групп, их демократического представительства в органах власти. Современная этнополитика может быть определена как целенаправленная стратегия регулирования этнических отношений.

К сфере этнополитики непосредственно относятся два принципа федеративного устройства России: принцип равноправия и принцип самоопределения народов. Принцип равноправия

народов проявляется в конституционных равных правах на национальное развитие, развитие национальной культуры, языка и пользования им. Государство гарантирует всем этническим группам страны право сохранять родной язык, создает условия для изучения и развития языков. Принцип права наций на самоопределение проявляется в различных формах: создание суверенного, независимого государства; создание форм национальной государственности; создание форм национально-территориальной автономии; реализация национально-культурной (экстерриториальной) автономии. Конституция РФ не предусматривает права сепарации – отделения части территории государства, выхода из состава РФ, в т.ч. и по этническим причинам.

Российская правовая система учитывает этническое многообразие россиян, в т.ч. на региональном уровне. Самоопределение государства реализовано от имени его многонационального народа, а внутреннее самоопределение – от имени всех жителей субъектов федерации или на экстерриториальной основе. Нет оснований для претензий какой-либо этнической группы, а тем более – ее отдельных представителей на исключительный контроль или принадлежность институтов власти в регионе, территорий некоего «компактного проживания». Наиболее оптимальной экстерриториальной формой развития этнических отношений, на наш взгляд, должна стать национально-культурная автономия как способ общественной самоорганизации этнических меньшинств в полиэтничном обществе, как средство выявления и удовлетворения своих самобытных традиций, языка, образования, культуры.

К сожалению, нормативно-правовая основа государственной этнополитики фрагментарна и декларативна. Институциональная система остается неустойчивой. Однако нельзя не отметить определенные достижения в этой сфере: предотвращена угроза распада государства, неизбежно означавшая массовый этнополитический конфликт; устанавливаются демократические правовые основы этнополитики; законодательно отделено поня-

тие этничности от государственного строительства, введен в правовую систему смысл нации как «согражданства»; отменена обязательная фиксация этнической принадлежности в паспорте.

Во втором параграфе «Этнические элиты российских регионов: роль в преобразованиях федерализма» определена роль правящих в регионах административно-политических элит. Этнические элиты как высокостатусные социальные страты, обладают наибольшим объемом политических ресурсов и авторитетом в своей группе, выделяются внутри общей элитной системы по этнической идентичности (самосознанию). Необходимо пояснить, что этнические группы сами по себе не являются субъектом формирования этнических элит, т.к. не обладают необходимой полнотой силы внутригрупповых связей. Этничность используется как ресурс, средство аргументации и оправдания власти элит.

Элиты стремятся к власти (публичной или латентной), выдвигают позиции этнического сплочения и мобилизации ради политических целей. Но делают они это с разной степенью радикализма и в разных формах. Степень радикализма этноэлит зависит, прежде всего, от общих политических качеств общественной системы: типа политической культуры, социокультурных водоразделов, государственных институтов, представительности этносов в органах власти. Играют свою роль и субъективные обстоятельства: личные особенности политической карьеры, модель социализации, установки и ориентации самосознания.

Этнические элиты во многих случаях добиваются непропорционального представительства в органах власти. В итоге складывается этнократия, которая проявляется во многих регионах. Она предполагает не только институциональное строение органов власти, но и идеологию, политическую стратегию и тактику. Среди целей и стратегий этноэлит наиболее важны в политическом аспекте: манифестации самобытности в мифах и символике региона, установление контроля над значимыми ресурсами и политическими институтами, повышение статуса своей

общности, создание механизмов доминирования этничности в системах регионального образования, СМИ, культуры.

Политика создания симметричного федерализма (осень 1999 – 2006 гг.) исправила наиболее грубые и неправомерные формы этнократии. Но одновременно федеральные органы власти в целях поддержания стабильности шли на многочисленные компромиссы с этноэлитами. Особенно следует выделить институциональное значение права глав республик избираться на третий и четвертый сроки (2000 – 2004 гг.), права региональных органов власти контролировать систему местного самоуправления, налоговые и кредитные преимущества ряда республик несообразно их экономическому благополучию.

В сообществах, где региональные границы совпадают с этническими и религиозными, идет неизбежная политизация этничности.

В третьем параграфе «Влияние этнического фактора на преобразование состава субъектов Российской Федерации в 1999 – 2006 гг.» исследуются вопросы изменения субъектного состава Российской Федерации как одной из задач долгосрочного реформирования федерализма. Проблема «укрупнения регионов» обсуждалась на всех этапах развития страны, когда определялись базовые черты политической системы: при подписании Федеративного договора (март 1992 г.), принятии Конституции РФ (1993 г.), реформировании федерации (осень 1999 – 2006 гг.).

Актуальность преобразований состава субъектов РФ очевидна, резкие диспропорции между единицами административно-территориального деления охватывают все сферы жизни. Неравенство потенциалов чрезмерно, оно делает свыше 70 из 88 регионов страны дотационными. Не менее важно различие правовых оснований субъектов РФ: национально-государственных (республики), национально-территориальных (автономные округа и автономная область), административно-территориальных (области, края, города федерального значения).

В период распада СССР и зарождения новой российской государственности субъекты политики выдвигали многочислен-

ные проекты территориальных реформ. Они неизбежно вызывали этнополитическую мобилизацию элит и движений. Все многообразие их требований можно классифицировать таким образом: 1) ирредентизм, т.е. проекты воссоединения регионов на этнокультурной основе; 2) внутренний сепаратизм, т.е. проекты этнического раздробления субъектов; 3) повышение статуса субъекта федерации с приданием ему национально-государственных оснований; 4) требования создать этнотерриториальные автономии в местностях компактного проживания народов.

Опасаясь эскалации насильственных конфликтов, федеральный центр избрал в 1992 – 1994 гг. стратегию сохранения советского территориального устройства. Но по мере стабилизации нового российского строя реформы административно-территориального деления становились все более необходимым.

Нормативную основу изменений состава субъектов федерации составляет ч. 2 ст. 65 Конституции РФ и федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. При решении этого вопроса должны соблюдаться: 1) государственные интересы России; 2) конституционные права и свободы человека и гражданина; 3) исторические, хозяйственные и культурные связи регионов, их социально-экономические возможности. Главное требование к реформированию субъектного состава РФ – добровольность процесса и равноправие участников. Образование новых субъектов РФ началось на практике в феврале 2003 г. по инициативе Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.

Политические условия России таковы, что региональные элиты поддерживают слияние субъектов РФ только в обмен на сохранение за собой ресурсов власти. В случае Пермского края условием успеха интеграции стало сохранением за Коми-Пермяцким округом статуса административно-территориальной единицы внутри края. Важными аспектами укрупнения регионов выступают: законодательное обеспечение согласительных процедур и ресурсное обеспечение интеграции. Другая сторона ук-

рупнения – формирование нового уровня власти в административно-территориальном образовании с особым статусом (Коми-Пермяцкий округ). Система государственной власти края тем самым стала двухуровневой: органы государственной власти края и территориальные органы государственной власти округа.

Проведено сравнение консенсуального и конфликтного проектов укрупнения регионов на материалах Иркутской области и Республики Бурятия и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, Краснодарского края и Республики Адыгея, что позволяет изучить факторы, приводящие к противоположным результатам в синхронной ситуации (2005 – весна 2006 гг.).

В заключении диссертации подведены итоги исследования. Определена роль этнического фактора в развитии федеративных отношений, вследствие чего сделаны предложения о реформировании нормативной и институциональной основы российского федерализма. Даны рекомендации об использовании материалов работы. Оформляются теоретические обобщения, делаются выводы и рекомендации.

Новая концепция этнополитики должна перейти от методов этнотерриториального федерализма к методам формирования многокультурности, закрепляющей гражданское национал-строительство в России. Государственная политика должна получить такие новые приоритеты, как: утверждение формулы «единства в многообразии», российской гражданской нации, формирование общих ценностей полиэтнического общества; равенство прав, свобод и обязанностей граждан России, независимо от их этнической и религиозной идентичности; полное приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным; поддержка в равной мере этнокультурных интересов всех групп, независимо от того, составляют ли они меньшинство или большинство в полиэтничных субъектах РФ; противодействие государства любым проявлениям нетерпимости, этнических конфликтов, экстремизма; безусловное сохранение целостности России и безопасности ее граждан законными методами; государственная поддержка ассоциаций и объединений гражданско-

го общества как равноправных субъектов этнополитики; государственные меры выравнивания диспропорций в качестве жизни этнических групп, обеспечение равенства возможностей их социально-статусной мобильности.

Основные положения диссертационного исследования отражены в 10 публикациях автора объемом 3 п.л.

1. Чунихина Т.Н. Этнический фактор в реформировании российского федерализма / Тезисы докладов XXXIII научной конференции студентов и молодых ученых вузов Южного Федерального округа России. Ч. III. Краснодар: Изд-во Краснодарского гос. ун-та физ. культ., спорта и туризма, 2006. – С. 104 – 105 (0,1 п.л.).

2. Разина (Чунихина) Т.Н. Перспективы развития Российской Федерации / Межвузовский сборник научных трудов. Краснодар: Изд-во Куба. гос. аграр. ун-та, 2003. – С. 65 – 71 (0,4 п.л.).

3. Разина (Чунихина) Т.Н. Новые символы Российской державы / Теория и практика соблюдения законности в России: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Краснодар: Изд-во Кубан. гос. аграр. ун-та, 2002. – С. 72 – 77 (0,3 п.л.).

4. Разина (Чунихина) Т.Н. Перспективы федерализма в России / Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: сборник материалов Международной научно-практической конференции. – Пенза: Изд-во «Приволжский Дом знаний», 2002. – С. 65 – 71 (0,2 п.л.).

5. Разина (Чунихина) Т.Н. Экономико-правовые аспекты взаимоотношений федерации и ее субъектов при осуществлении аграрной политики / Материалы 4-ой региональной научно-практической конференции молодых ученых «Научное обеспечение агропромышленного комплекса». Краснодар: Изд-во Кубан. гос. аграр. ун-та, 2002. – С. 314 – 318 (0,3 п.л.).

6. Разина (Чунихина) Т.Н. Суверенность как признак Российского государства / Межвузовский сборник научных трудов.

Кубанский государственный аграрный университет. – Краснодар: Изд-во Кубан. гос. аграр. ун-та, 2002. – С. 63 – 67 (0,3 п.л.).

7. Разина (Чунихина) Т.Н., Спирина Э.В. Правовое положение этносов в составе России / Государство и права человека: Сб. науч. трудов. Краснодар: Изд-во Кубан. гос. аграр. ун-та, 2001. – С. 20 – 26 (0,4 / 0,2 п.л.).

8. Разина (Чунихина) Т.Н., Спирина Э.В. К вопросу о предметах ведения и полномочиях Российской Федерации и ее субъектов / Труды Краснодарского воен. авиац. ин-та. Межвузовский научный сборник. Краснодар: Изд-во Краснодарского воен. авиац. ин-та, 2000. – С. 243 – 257 (1,0 / 0,5 п.л.).

9. Разина (Чунихина) Т.Н. Ассиметричная форма федерации в России и проблемы ее развития / Закон и судебная практика: материалы научно-практической конференции. – Краснодар: Изд-во Кубан. гос. аграр. ун-та, 2000. – С. 40 – 45 (0,4 п.л.).

10. Разина (Чунихина) Т.Н. К вопросу о статусе автономных образований / Правоведение: Сб. науч. ст. молодых ученых. – Краснодар: Изд-во Кубан. гос. аграр. ун-та, 1999. – С. 47 – 52 (0,3 п.л.).

Чунихина Татьяна Николаевна

**ЭТНИЧЕСКИЙ ФАКТОР РЕФОРМ ФЕДЕРАЛИЗМА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
(ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

**ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
350040 г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149**

**Отпечатано в ООО «Цех оперативной полиграфии»
350000 г. Краснодар, ул. Рашпилевская, 106**

Подписано в печать: 02.06.2006 г.
Формат 60x84/16. Гарнитура
Times. Бумага офсетная. Тираж
100 экз. Печать трафаретная
цифровая.

